



Universität Augsburg

Institut für
Mathematik

Friedrich Pukelsheim, Sebastian Maier, Peter Leutgäb

Zur Vollmandat-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz

Preprint Nr. 36/2008 — 09. Dezember 2008

Institut für Mathematik, Universitätsstraße, D-86135 Augsburg

<http://www.math.uni-augsburg.de/>

Impressum:

Herausgeber:

Institut für Mathematik

Universität Augsburg

86135 Augsburg

<http://www.math.uni-augsburg.de/forschung/preprint/>

ViSdP:

Friedrich Pukelsheim

Institut für Mathematik

Universität Augsburg

86135 Augsburg

Preprint: Sämtliche Rechte verbleiben den Autoren © 2008

Zur Vollmandat-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz

Professor Dr. *Friedrich Pukelsheim*, Dr. *Sebastian Maier*, *Peter Leutgäb*, Augsburg*

Bei der Novellierung des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen im Oktober 2007 wurde unter anderem die Verhältniswahlkomponente neu geregelt. Aus wahlsystematischer Sicht bezeichnen wir die neuen Vorschriften zur Umrechnung von Stimmen in Mandate als vollmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung. An Hand der Beispieldaten der Kommunalwahl 2004 zeigen wir, dass die dort eingebaute Vollmandat-Sperrklausel in Einzelfällen stärker wirkt als die verfassungswidrige Fünf-Prozent-Sperrklausel. Als Alternative bietet sich eine Zwei- oder Drei-Prozent-Sperrklausel an, die im Durchschnitt nahezu die gleiche Sperrwirkung entfaltet wie die Vollmandat-Sperrklausel und zusätzlich operationale Verfahrenseigenschaften wie die natürliche Sperrklausel landesweit angleicht. Schließlich illustrieren wir an Beispielen, dass in der Gesetzesnovellierung der Übergang von der alten Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer) zur neuen Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) noch nicht wirklich geglückt ist und wo dringender Bedarf einer Nachbesserung besteht.

The October 2007 amendment of the law governing local elections in the State of North Rhine-Westphalia introduced a novel component into the proportional representation procedure. From a systematic point of view we call the new formula for converting votes into seats the full-seat restricted divisor method with standard rounding. Using the data from the recent 2004 elections we demonstrate by example that the new full-seat hurdle may be more restrictive than the old, unconstitutional five percent hurdle. As an alternative, we discuss two percent or three percent hurdles. We show that they exert a mean exclusion effect similar to the one that comes with the full-seat restriction, but additionally unify structural properties such as the natural inclusion threshold. Finally we point out that the wording of the legal regulations suffers from severe weaknesses and ambiguities, in that the new divisor method with standard rounding (Webster/Sainte-Laguë) is confounded with the old quota method with residual fit by largest remainders (Hamilton/Hare).

* *Friedrich Pukelsheim* ist Ordinarius, Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen, am Institut für Mathematik der Universität Augsburg. Eines seiner Forschungsgebiete umfasst die Untersuchung von wahlgesetzlichen Vorgaben und deren wahlmathematischen Umsetzungen. *Sebastian Maier* war zum Zeitpunkt der Entstehung dieser Arbeit Mitarbeiter am Lehrstuhl, *Peter Leutgäb* Diplomand. – Die Autoren danken *Martin Fehndrich* für wertvolle Kritik an einer Vorfassung dieses Aufsatzes.

I. Einleitung

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) hat in Paragraph 33 der Neufassung vom 9. Oktober 2007 die Verhältniswahlkomponente, das heißt die Wahl aus der Reserveliste, neu geregelt. Die Neuregelung berücksichtigt unter anderem die veränderten Zielvorstellungen, die sich aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen ergeben, in dem die Fünf-Prozent-Sperrklausel im alten Kommunalwahlgesetz mangels Begründetheit als verfassungswidrig verworfen wurde.¹

Gemäß Absatz 2 werden die Stimmenergebnisse nunmehr mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) in Sitzzahlen umgerechnet. Die Methode wird in Absatz 3 mit einer neuartigen Eintrittshürde modifiziert, die wir *Vollmandat-Sperrklausel* nennen. Sie soll sicherstellen, dass Zwergparteien mit nur einem Sitz Erfolg diesen einen Sitz voll durch ihren Wählerzuspruch untermauern müssen. Dieser eine Sitz kann also nicht durch eine Minderzahl von Wählerstimmen getragen werden und erst durch Aufrundung zustande kommen.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen betont, dass die Verfassung vom Gesetzgeber verlange, eine etwaige Sperrklausel hinreichend zu begründen. Für eine solche Begründung muss man zunächst einmal die Auswirkungen einer Sperrklausel überblicken. Um zu einem solchen Überblick zu gelangen, haben wir die 427 kommunalen Wahlergebnisse vom 26. September 2004 mit der *vollmandatsmodifizierten Divisormethode mit Standardrundung* neu ausgewertet.²

Die Daten zeigen, dass die neue Vollmandat-Sperrklausel in ihrer Wirkung in realitätsnahen Einzelfällen die alte, verfassungswidrige Fünf-Prozent-Sperrklausel übertrifft (Abschnitt II).

Im Gegensatz dazu liegt die durchschnittliche Wirkung der Vollmandat-Sperrklausel zwischen einer Zwei- und Drei-Prozent-Sperrklausel (Abschnitt III).

Jedes Sitzzuteilungsverfahren besitzt eine verfahrenseigene Eintrittshürde, die *natürliche Sperrklausel* genannt wird. Für die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) liegt die natürliche Sperrklausel in einem zwanzigköpfigen Gemeinderat deutlich unter drei Prozent, für größere Gremien wird sie kleiner. Eine Drei-Prozent-Sperrklausel würde somit alle Ratsgrößen, die bei nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen auftreten, gleichermaßen erfassen und ähnliche durchschnittliche Wirkung entfalten wie die Vollmandat-Sperrklausel (Abschnitt IV).

Der neue Gesetzestext weist gravierende Mängel auf, was die Normierungen der vollmandatsmodifizierten Divisormethode mit Standardrundung, der Ausgleichsmandateregulierung und der Mehrheitsklausel angeht. Wir zeigen an Beispielen, wo sich der Gesetzestext verheddert (Abschnitt V).

¹ OVGE MüLü 47 (2003) 304–318, wie auch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 (2 BvK 1/07) und des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 11. April 2008 (VerfGH 22/05). Allgemeiner zur Sperrklausel-Problematik Dirk Ehlers, Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zur 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht, S. 273–292 in: Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen—Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, Münster 2002; Thomas Puhl, Die 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht auf dem Rückzug, S. 441–457 in: Staat im Wort—Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007; Matthias Hauser / Tobias Jaag, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 109 (2008) 65–92.

² Vergleiche die statistische Auswertung in BayVerfGH 5 (1952) 66–84 [82].

II. Sperrwirkung in Einzelfällen

Um die Auswirkungen der zukünftigen gesetzlichen Regelung besser zu verstehen, haben wir die letzten Kommunalwahlen 2004 für die 427 Kommunen (kreisfreie Städte, Kreise, kreisangehörige Gemeinden) damit neu ausgewertet. Einzelbewerber haben wir außer Betracht gelassen. Jegliche Verhältnisrechnung sieht sich natürlich umso größeren Schwierigkeiten ausgesetzt, je weniger Sitze zu vergeben sind und je mehr Listen um diese Sitze konkurrieren.

Schaubild 1 bietet eine Übersicht, wie für die 427 Kommunen die Ratsgröße und die Anzahl der kandidierenden Listen ausfallen. Bei der Wahl 2004 umfasste die kleinste Ratsgröße zwanzig Sitze. Dies kam in 9 Kommunen vor; dabei kandidierten in 2 Kommunen drei Listen, in 4 Kommunen vier Listen und in 3 Kommunen fünf Listen. Den größten Rat mit neunzig Sitzen hat Köln, wo sich fünfzehn Parteien und Wählergruppen bewarben.

Die vollmandatsmodifizierte Divisormethode mit Standardrundung funktioniert denkbar einfach. Für alle beteiligten Listen werden die Stimmenzahlen durch einen gemeinsamen Zuteilungsdivisor geteilt. Das Ergebnis wird zur nächstgelegenen Sitzzahl gerundet. Wenn die Stimmenzahl den Zuteilungsdivisor nicht voll erreicht, bekommt die Liste keinen Sitz. Der Zuteilungsdivisor wird so bestimmt, dass die vorgegebene Gesamtsitzzahl genau ausgeschöpft wird.³

Wenn also der Quotient aus Stimmenzahl und Divisor größer als Eins ist, wird er zur nächstgelegenen Sitzzahl (standard-)gerundet. Ist er aber kleiner als Eins, wird er abgerundet auf Null. Das ist es, was die *Vollmandat-Sperrklausel* ausmacht. Denn dadurch müssen Listen, die nur einen Sitz erringen, diesen vollständig mit Wählerstimmen untermauern. Die neue Vollmandat-Sperrklausel kann die alte, verfassungswidrige Fünf-Prozent-Sperrklausel übertreffen, wie die Daten von 2004 lehren.

³ Dadurch wird der Divisor über seinen Einsatz als bloße Rechengröße hinaus zu einer Sperrklausel für Zwergparteien, vergleiche BVerfGE 34 (1973) 81–103 [100]. – Ein zweiter, ergebnisgleicher Rechenweg benutzt Höchstzahlen. Dazu werden die Stimmenzahlen der Parteien durch 1, 1.5, 2.5, 3.5, usw. geteilt und die sich ergebenden Quotienten nach fallender Größe geordnet. In der Reihenfolge der so erhaltenen *Höchstzahlen* werden die Sitze dann einer nach dem andern zugeteilt. – Als Zuteilungsdivisor für den ersten, im Text beschriebenen Rechenweg kann jede Zahl dienen, die zwischen der letzten benutzten Höchstzahl und der ersten unbenutzten Höchstzahl liegt. Da somit ein gewisser Zahlbereich zur Verfügung steht, heißt der Zuteilungsdivisor auch *beweglicher Wahlschlüssel*. Man beachte, dass nur der als Hilfsgröße auftretende Wahlschlüssel beweglich ist, das Sitzzuteilungsergebnis selbst ist (natürlich) eindeutig bestimmt. – Paragraph 33 des Gesetzes normiert leicht abweichende, gelegentlich widersprüchliche Rechenvorschriften. Diese Widersprüche wären 2004 in drei Kommunen zum Tragen gekommen (Dülmen, Brakel, Herford), siehe Beispiel 4 in Abschnitt V. Die hier formulierte Methode ist widerspruchsfrei und liefert bei den anderen 424 Kommunen für die Kommunalwahlen 2004 dieselben Ergebnisse wie das Gesetz.

Schaubild 1: Ratsgröße und Anzahl
kandidierender Listen in 427 Kommunen.

Rats- größe	Anzahl kandidierender Listen											Summe
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	15	
20		2	4	3								9
22	1	1	5	3								10
24			1									1
26	2	4	19	15								40
28	1	1	18	8	1							29
30		1	3	1		1						6
32	1	10	21	30	9	1						72
34		4	14	14	2	2						36
36			5	7								12
38		2	17	27	11	1						58
40			5	10	1							16
42			1	4	3							8
44			8	17	7	2	2					36
46			3	2	4	1	1					11
48			2	1		1						4
50			3	8	2	8	1					22
52					1	1		1				3
54			2	4	4	1	1					12
56					2							2
58				1	3	4	1	1	2	1		13
60				3	1	2			1			7
62			1									1
64						1						1
66			1	2		4	1	3				11
72						1	1					2
74										1		1
82									3			3
90											1	1
Summe	5	25	133	160	51	31	8	5	6	2	1	427

Die Ratsgrößen reichten 2004 von 20 bis 90 Sitzen, um die sich zwei bis fünfzehn Listen bewarben. Bei Ratsgröße 20 gab es 2 Kommunen mit drei Listen, 4 mit vier und 3 mit fünf; insgesamt also 9 Kommunen. Um die 90 Sitze im Kölner Stadtrat bewarben sich fünfzehn Listen.

Beispiel 1. In der Gemeinde Nettersheim (Verwaltungsbezirks-Nr. 366 032) entfielen 4284 Stimmen auf vier beteiligte Listen im Verhältnis 2642 : 778 : 667 : 197. Bei Ratsgröße 20 kann hier mit Divisor⁴ 200 gearbeitet werden; auf je 200 Stimmen kommt also rund ein Sitz. Die Sitze berechnen sich zu 13 : 4 : 3 : 0. Da die 197 FDP-Stimmen den Divisor 200 nicht erreichen, fallen sie der Vollmandat-Sperrklausel zum Opfer. Dabei machen 197 von 4284 Stimmen 4.6 Prozent aus. Eine leichte Abänderung der Stimmenergebnisse hebt die Wirkung über 5 Prozent hinweg. Denn hätten sich 3902 Stimmen auf die vier Listen im Verhältnis 2501 : 701 : 501 : 199 verteilt, so wären mit demselben Divisor⁵ (200) dieselben Sitzzahlen heraus gekommen (13 : 4 : 3 : 0). Nun aber ergeben 199 von 3902 Stimmen einen Anteil von 5.1 Prozent.

⁴ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $2642/12.5=211.3$, die erste unbenutzte $197/1=197$; in diesem Bereich ist 200 ein schöner Wert.

⁵ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $2501/12.5=200.08$, die erste unbenutzte $199/1=199$; in diesem Bereich ist 200 ein schöner Wert.

Beispiel 2. In der Stadt Heimbach (Verwaltungsbezirks-Nr. 358 012) verteilen sich 2430 Stimmen auf fünf beteiligte Listen im Verhältnis 1384 : 357 : 326 : 279 : 84. Für die 20 Ratssitze kann hier der Divisor⁶ 120 benutzt werden; auf je 120 Stimmen kommt somit rund ein Sitz. Es ergibt sich die Sitzzuteilung 12 : 3 : 3 : 2 : 0. Da die Grünen-Stimmen (84) unter dem Divisor bleiben (120), gehen sie leer aus; 84 von 2430 Stimmen ergeben 3.5 Prozent. Wir brauchen an den Stimmenzahlen nur leicht zu rütteln, um die Sperrwirkung zu verschärfen. Verteilen sich 2283 Stimmen auf die Listen im Verhältnis 1381 : 301 : 301 : 181 : 119, hätte derselbe Divisor⁷ (120) zu derselben Sitzzuteilung geführt (12 : 3 : 3 : 2 : 0). Die kleinste Liste wäre mit 119 Stimmen immer noch an der Vollmandat-Sperrklausel (120) gescheitert. Nun aber machen 119 von 2283 Stimmen 5.2 Prozent aus.

III. Durchschnittliche Wirkung

Bei der Novellierung des Kommunalwahlgesetzes mag der Gesetzgeber gehofft haben, die neue Vollmandat-Sperrklausel sei im Großen und Ganzen eine schlaue Erfindung und bleibe im Regelfall in devotem Abstand zur alten Fünf-Prozent-Sperrklausel. Um zu sehen, wie diese Hoffnung mit Zahlen einher geht, haben wir die Kommunalwahlen 2004 auf sieben Arten durchgerechnet.

Ergänzend zur vollmandatsbedingten Divisormethode mit Standardrundung wurden sechs prozentuale Sperrklauseln ausprobiert, und zwar von 0 Prozent (keine Sperrklausel) bis 5 Prozent (alte Sperrklausel). Bei den Prozent-Sperrklauseln verfallen die Stimmen für Parteien, die—anteilmäßig an den gültigen Stimmen—den gesetzten Prozentsatz nicht erreichen.⁸

Auf die verbleibenden, zuteilungsberechtigten Stimmen wird die herkömmliche Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) angewendet.⁹

In Schaubild 2 ist ausgezählt, wie viele Listen in wie vielen Kommunen keinen Sitz bekommen und im Rat unvertreten bleiben. Beispielsweise scheitert bei der Vollmandat-Sperrklausel in 55 Kommunen eine Liste, in 13 Kommunen zwei, in 4 drei, in 3 vier und in je einer sechs und acht. Insgesamt hinterlässt die Vollmandat-Sperrklausel in 77 Kommunen ihre Spuren.

Im Ergebnis liegt die Wirkung einer Vollmandat-Sperrklausel zwischen der einer Zwei- und Drei-Prozent-Sperrklausel. Diese Aussage hat auch für andere Kenngrößen Bestand, so für den Stimmenanteil der stärksten unter den ausgesperrten Listen oder für den Stimmenanteil, der insgesamt auf alle ausgesperrten Listen entfällt. Auch unter anderen Gesichtspunkten kommen wir zu demselben Schluss, dass die durchschnittliche Wirkung der Vollmandat-Sperrklausel einer Zwei- oder Drei-Prozent-Sperrklausel nahe kommt.

⁶ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $1384/11.5=120.3$, die erste unbenutzte $279/2.5=111.6$; in diesem Bereich ist 120 ein schöner Wert.

⁷ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $1381/11.5=120.08$, die erste unbenutzte $119/1=119$; in diesem Bereich ist 120 ein schöner Wert.

⁸ Die Stimmen werden behandelt, *als ob sie nicht abgegeben worden seien*, siehe BayVerfGH 19 (1966) 100–105 [103]. Die Wähler werden zu *Umsonstwählern*, siehe Friedrich Pukelsheim, Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Idealansprüche der Parteien, ZfP 47 (2000) 239–273 [243].

⁹ Für alle beteiligten Listen werden die Stimmenzahlen durch einen gemeinsamen Zuteilungsdivisor geteilt und dann das Ergebnis zur nächstgelegenen Sitzzahl gerundet. – Ein zweiter, ergebnisgleicher Rechenweg teilt die Stimmenzahlen durch 0.5 (statt 1 wie bei der vollmandatsmodifizierten Variante), 1.5, 2.5, 3.5, usw., um die Höchstzahlen zu erhalten. – Siehe auch unsere Normierungsvorschläge in www.uni-augsburg.de/bazi/DivStd.pdf.

Schaubild 2: Anzahl betroffener Kommunen
bei sieben Sperrklauseln.

Sperr- klausel	Anzahl ausgesperrter Listen											Summe
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
0 %	27	4	2		1							34
1 %	27	4	5	1				1				38
2 %	34	13	3	4	2	1			1			58
Vollm.	55	13	4	3		1		1				77
3 %	45	22	8	4	2	3	1			1		86
4 %	84	26	14	4	4	5	2			1		140
5 %	102	37	16	10	3	6	3	1			1	179

Die Prozent-Sperrklauseln scheiden Stimmen aus, die auf Parteien entfallen, deren Anteil an gültigen Stimmen unter dem geforderten Prozentsatz bleibt. Die übrigen *zuteilungsberechtigten* Stimmen werden mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) verrechnet. Die Zeile "Vollm." gibt an, was bei der vollmandatsmodifizierten Divisormethode mit Standardrundung herauskommt: In 55 Kommunen scheitert eine Liste an der Hürde, in 13 zwei, in 4 drei, in 3 vier und in je 1 sechs und acht. Somit sind 77 Kommunen betroffen.

Statt mit der Vollmandat-Sperrklausel könnte der Gesetzgeber eine im Durchschnitt vergleichbare Sperrhürde errichten, indem er eine Zwei-Prozent-Sperrklausel oder eine Drei-Prozent-Sperrklausel postuliert und damit auf sichere Distanz zur verfassungswidrigen Fünf-Prozent-Sperrklausel geht.

Beispiel 3. In den Beispielen 1 und 2 würden die kleinsten Listen im Rennen bleiben und an der Auswertung mittels der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) teilnehmen. In Nettersheim ergäbe sich mit Divisor¹⁰ 220 die Sitzzuteilung 12 : 4 : 3 : 1. In Heimbach kommt mit Divisor¹¹ 130 das Ergebnis 11 : 3 : 3 : 2 : 1 heraus.

IV. Natürliche Sperrklauseln

Bei der Diskussion von Sperrklauseln ist zu bedenken, dass jede Sitzzuteilungsmethode mit ihr eigenen Schwellenwerten für die Stimmenanteile daher kommt, bis wann ein Einsitz im Rat ausgeschlossen ist (*Ausschlusschwelle*) und ab wann der Einsitz sicher gelingt (*natürliche Sperrklausel*).

Unterhalb der Ausschlusschwelle bekommt eine Liste also keinen Sitz, oberhalb der natürlichen Sperrklausel mindestens einen oder gar mehr. Im Zwischenbereich, von der Ausschlusschwelle bis zur natürlichen Sperrklausel, ist keine sichere Voraussage möglich. Kommt der Liste etwas Proporzglück zu Hilfe, erhält sie einen Sitz. Ist sie vom Proporzpech verfolgt, geht sie leer aus.

¹⁰ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $778/3.5=222.2$, die erste unbenutzte $2642/12.5=211.4$; in diesem Bereich ist 220 ein schöner Wert.

¹¹ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $326/2.5=130.4$, die erste unbenutzte $1384/11.5=120.4$; in diesem Bereich ist 130 ein schöner Wert.

Schaubild 3: Ausschlussschwellen
und natürliche Sperrklauseln.

Sitzzuteilungsmethode	Ausschluss- schwelle	Natürliche Sperrklausel
Vollmandatsmodifizierte Divisormethode mit Standardrundung	$\frac{2}{2h+2\ell-3}$	$\frac{2}{2h-\ell+3}$
Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers)	$\frac{1}{2h+\ell-2}$	$\frac{1}{2h-\ell+2}$
Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer)	$\frac{1}{h\ell}$	$\frac{\ell-1}{h\ell}$
Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt/Hagenbach-Bischoff)	$\frac{1}{h+\ell-1}$	$\frac{1}{h+1}$

Unterhalb der Ausschlussschwelle bleibt eine Liste vertretungslos, ab der natürlichen Sperrklausel schafft sie sicher den Einsitz. Die Formeln hängen von der Sitzzuteilungsmethode ab, von der Zahl der verfügbaren Sitze (h , Hausgröße) und davon, wie viele Parteien und Wählergruppen darum konkurrieren (ℓ , Listenzahl). Sie gelten für den Fall großer Räte, $h \geq 2\ell - 2$, in Nordrhein-Westfalen also immer.

Ausschlussschwelle und natürliche Sperrklausel sind Kenngrößen, die einer einzelnen Sitzzuteilungsmethode zugehörig sind. Zudem hängen sie von der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze ab (h , Hausgröße) sowie von der Anzahl der an der Zuteilungsrechnung beteiligten Parteien und Wählergruppen (ℓ , Listenzahl). Die einschlägigen Formeln haben wir in Schaubild 3 zusammen gestellt.¹²

Unserem Wissen nach hat sich die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit mit der Differenzierung zwischen Ausschlussschwelle und natürlicher Sperrklausel noch nicht befasst. Dagegen benutzt das Schweizerische Bundesgericht in seinen Entscheidungen ausdrücklich die natürliche Sperrklausel. Wir schließen uns dieser Haltung an, sie erscheint uns sachgerecht und schlüssig.¹³ Im Gegensatz zu einer Prozent-Sperrklausel, die im Gesetz eine Eintrittshürde explizit postuliert, kommt die natürliche Sperrklausel implizit zu Stande und erscheint als Struktureigenschaft des Stimmenverrechnungsverfahrens.

¹² Arend Lijphart / Robert William Gibberd, Thresholds and payoffs in list systems of proportional representation, European Journal of Political Research 5 (1977) 219–244 [225]; Oliver Berchtelbreiter, Die bedingte Verteilung des Stimmenanteils bei gegebener Mandatzuteilungsmethoden, Diplomarbeit am Institut für Mathematik der Universität Augsburg, 2000 [31]; Antonio Palomares / Victoriano Ramírez, Thresholds of the divisor methods, Numerical Algorithms 34 (2003) 405–415 [410]. Die angegebenen Formeln sind nur für den Fall großer Räte $h \geq 2\ell - 2$ gültig, im komplementären Fall kleiner Räte $h < 2\ell - 2$ gelten andere Formeln.

¹³ Das Schweizerische Bundesgericht spricht von *natürlichem Quorum*, siehe BGE 129 I (2003) 185–206 [197]. Das Bundesverfassungsgericht benutzt die Bezeichnung *faktische Sperrklausel*, siehe Rn. 134 im Urteil vom 13. Februar 2008 (Fn. 1). Das Gericht vermittelt den Eindruck, die faktische Sperrklausel hänge *nur* von der Hausgröße ab; Schaubild 3 führt vor Augen, dass sie *auch* auf der Listenzahl beruht und *vor allem* auf der Sitzzuteilungsmethode. Auch der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen greift das Thema auf, siehe BremStGHE 7 (2004) 111–140 [127]. Seine Ausführungen lassen aber ein nur vages, eher dubioses Verständnis der Problematik erkennen. Die dortigen Begriffe und Zahlen sind jedenfalls nicht die hiesigen.

Schaubild 4: Natürliche Sperrklauseln für die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) [in Prozent].

Rats- größe	Anzahl kandidierender Listen												
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	15		
20		2.6	2.6	2.7									
22	2.3	2.3	2.4	2.4									
24			2.2										
26	1.9	2.0	2.0	2.0									
28	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9								
30		1.7	1.7	1.8		1.8							
32	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7							
34		1.5	1.5	1.5	1.6	1.6							
36			1.4	1.4									
38		1.3	1.4	1.4	1.4	1.4							
40			1.3	1.3	1.3								
42			1.2	1.2	1.3								
44			1.2	1.2	1.2	1.2	1.2						
46			1.1	1.1	1.1	1.1	1.2						
48			1.1	1.1		1.1							
50			1.0	1.0	1.0	1.1	1.1						
52					1.0	1.0		1.0					
54			0.9	1.0	1.0	1.0	1.0						
56					0.9								
58				0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9			
60				0.9	0.9	0.9			0.9				
62			0.8										
64						0.8							
66			0.8	0.8		0.8	0.8	0.8					
72						0.7	0.7						
74										0.7			
82									0.6				
90											0.6		

Die natürliche Sperrklausel ist der Mindeststimmenanteil, ab dem eine Liste im Rat sicher einen Sitz erhält. Die Werte [in Prozent], in Abhängigkeit von Ratsgröße und Listenzahl, gelten für die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers). Bei Ratsgröße 20 und fünf Listen sind 2.7 Prozent der Stimmen für eine Ratsvertretung nötig. In Köln (Ratsgröße 90, fünfzehn Listen) reichen 0.6 Prozent.

Als Beispiel betrachten wir die vollmandatsmodifizierte Divisormethode mit Standardrundung für einen zwanzigköpfigen Gemeinderat ($h = 20$). Die natürliche Sperrklausel für vier konkurrierende Listen ($\ell = 4$) ergibt sich zu $2/39 = 5.1$ Prozent, für fünf ($\ell = 5$) zu $2/38 = 5.3$ Prozent.

Da die vollmandatsmodifizierte Divisormethode mit Standardrundung bei den nordrhein-westfälischen Verhältnissen die Fünfprozenthürde reißt, halten wir nach Alternativen Ausschau. Für die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) präsentiert Schaubild 4 die natürlichen Sperrklauseln für die Ratsgrößen und Listenzahlen, die bei den nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen 2004 auftraten. Die Werte sind am größten, wenn für einen zwanzigköpfigen Rat fünf Listen kandidieren. Dort braucht es mindestens 2.7 Prozent der Stimmen, damit eine Liste sicher im Rat vertreten ist. Je mehr Sitze die Räte umfassen, desto mehr sinkt die natürliche Sperrklausel. Der Einsitz in den Kölner Stadtrat ($h = 90$) ist bei fünfzehn kandidierenden Listen schon ab einem Stimmenanteil von 0.6 Prozent garantiert.

Die Sperrhürden werfen mit ihren Ungleichheiten ein neues Licht auf die Absicht, im Kommunalwahlgesetz eine Eintrittshürde zu verankern. Der Gesetzgeber könnte argumentieren, dass eine für alle nordrhein-westfälischen Kommunen gemeinsame Drei-Prozent-Sperrklausel der Chancengleichheit der Wählerinnen und Wähler im Land dient. Sie würde die Unterschiede in den natürlichen Sperrklauseln ebnen, die ja allesamt unter drei Prozent liegen. Eine bescheidene Prozent-Sperrklausel hat somit aus Wählersicht durchaus eine verfassungsorientierte Gleichstellungswirkung. Selbst bei einer Zwei-Prozent-Sperrklausel würden alle Räte von 26 und mehr Sitzen von dieser vereinheitlichenden Regelung erfasst. Nur zwanzig von 427 Kommunen müssten mit einer natürlichen Sperrklausel von über zwei Prozent zu Recht kommen, weil ihre Räte zu klein sind. Dass aber kleine Kommunen anders behandelt werden dürfen als große, ist verfassungsrechtlich unbestritten.¹⁴

Aus Parteiensicht erscheint uns eine bescheidene Prozent-Sperrklausel ebenfalls vertretbar. Denn Parteien und Wählergruppen sind privilegierte politische Institutionen. Zum Beispiel haben sie vor der Wahl das Monopol, Kandidatenlisten aufzustellen, und nach der Wahl das Vorrecht, an der Wahlkampfkostenerstattung teil zu haben. Es wäre wohl sachgerecht, wenn diese Institutionen einen hinreichenden Rückhalt im Wahlvolk nachweisen, der verspricht, dass sie einer etwaigen Ratsrepräsentanz gerecht werden. Als einen solchen Nachweis könnte der Gesetzgeber die Überwindung einer Prozent-Sperrklausel verlangen. Dann entscheiden die Wählerinnen und Wähler und diese sollen ja das letzte Wort haben.¹⁵

Für wenig umfassend halten wir das Argument, das sich in der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Rats erschöpft. Danach gehören Zwergparteien nicht in einen Gemeinderat, weil sie zur Parteienzersplitterung beitragen und die Arbeit des Rats behindern. Bei der NRW-Landtagswahl 1980 scheiterte die FDP mit 4.98 Prozent der Stimmen an der Fünf-Prozent-Sperrklausel, zurzeit ist sie Teil der Regierungskoalition. Welche Vorhersagekraft hat der Stimmenerfolg einer Liste am Wahltag dafür, ob ihre Vertreter später im Rat Obstruktion betreiben, konstruktiv mitarbeiten oder gar Leitungsfunktionen wahrnehmen? Wohl keinen.

Hier besteht ein Dissens zwischen uns und der herrschenden Meinung, Sperrklauseln einzig und allein als Mittel zur staatspolitischen Gefahrenabwehr zu sehen.¹⁶ *Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane kann die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen. Oder:*¹⁷ *Leitgesichtspunkt für den Gesetzgeber zur Rechtfertigung der durch Sperrklauseln bewirkten Ungleichbehandlung von Wählern und Wahlvorschlagsberechtigten ist stets die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung.* Diese Sichtweise, die jegliche operationalen Verfahrenseigenheiten beiseite wischt, ist uns zu eindimensional.

¹⁴ BVerfGE 13 (1963) 243–248 [248]. Das Gericht lässt offen, was "kleine Kommunen" sind. Aus wahlmathematischer Sicht ist ein Gremium klein, wenn seine Sitzzahl unter der doppelten Listenzahl bleibt, siehe Karsten Schuster / Friedrich Pukelsheim / Mathias Drton / Norman R. Draper, *Seat biases of apportionment methods for proportional representation*, Electoral Studies 22 (2003) 651–676 [668]. Dies ist im Wesentlichen der Fall kleiner Räte $h < 2\ell - 2$ aus Fn. 12.

¹⁵ BVerfGE 95 (1997) 408–425 [424]: *Es handelt sich dabei um ein "zahlenmäßiges Kriterium", das sich erst im Wahlvorgang konkretisiert; es kann von jeder Partei—entsprechenden Wählerzuspruch vorausgesetzt—erfüllt werden und verhält sich daher—anders als die Gesichtspunkte, die an bestimmte Eigenschaften von Parteien anknüpfen—im Wahlwettbewerb neutral.*

¹⁶ Rn. 125 im Urteil vom 13. Februar 2008 (Fn. 1).

¹⁷ Seite 448 in Puhl (Fn. 1).

V. Normierungsmängel

Die widersprüchlichen Regelungen in Paragraf 33 des neuen Kommunalwahlgesetzes sind dieselben wie im neuen Landeswahlgesetz, zuzüglich einer zweideutigen Fassung der Vollmandat-Sperrklausel. Wir haben unsere Kritik bei der Novellierung des Landeswahlgesetzes geäußert und Verbesserungen vorgeschlagen.¹⁸

Die Vorschläge fielen leider nicht auf fruchtbaren Boden. Sie fanden keine Mehrheit, berichtete der Herr Innenminister im Landtag. Außerdem, fuhr er fort, wären nach seinen Beispielrechnungen beide Methoden—damit meinte er den mangelhaften Gesetzentwurf und die vorgeschlagenen Verbesserungen—in ihren Auswirkungen weitgehend identisch.¹⁹

Statt unsere Analyse hier zu wiederholen, nehmen wir die beispielhafte Haltung des Herrn Innenministers zum Vorbild, allerdings mit didaktisch wertvollen Beispielen, die erkenntnisgewinnend wider den Stachel locken. Natürlich gibt es auch hier Jasager-Beispielrechnungen, bei denen die Normierungen trotz ihrer Fehlerhaftigkeiten immer noch zum richtigen Ergebnis führen. Denn die gesetzlichen Normierungen sind nicht gänzlich mangelhaft, sondern nur stellenweise ungenügend.

Beispiel 4. Wir nehmen an, dass in der Stadt Dülmen (Verwaltungsbezirks-Nr. 558 016), deren Rat 44 Sitze hat, 22066 Stimmen für sieben Listen abgegeben werden, und zwar²⁰ 10829 : 6394 : 2090 : 1117 : 672 : 501 : 463. Die vollmandatsmodifizierte Divisormethode mit Standardrundung lässt bei Divisor²¹ 480 die ÖDP mit ihren 463 Stimmen an der Vollmandatshürde scheitern, ansonsten führen je 480 Stimmen zu rund einem Sitz. Es ergibt sich die Sitzzuteilung 23 : 13 : 4 : 2 : 1 : 1 : 0. So einfach, zielführend und widerspruchsfrei möchte es das Gesetz nicht haben.

Das Gesetz geht in drei widersprüchlichen Schritten vor. Im ersten Schritt wird die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) durchgerechnet, im zweiten die Listen ausgeschieden, die an der Vollmandathürde scheitern, und im dritten mit den verbliebenen Listen neu und endgültig gerechnet. Der erste Schritt wird in Paragraf 33, Absatz 3 beschrieben: ³*Jede Partei oder Wählergruppe erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung ihrer Stimmen durch den Zuteilungsdivisor und anschließender Rundung ergeben.* ⁴*Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze wie nach der Ausgangszahl auf die Reservelisten entfallen.*

In unserem Beispiel wird jeder Zuteilungsdivisor im Bereich von $10829/21.5 = 503.6$ bis $10829/22.5 = 481.3$ der Vorschrift gerecht. Verwendet die Wahlleitung den Divisor 500, entfällt auf die 501 Grünen-Stimmen ein Sitz und es kommt das Ergebnis 23 : 13 : 4 : 2 : 1 : 1 : 0 heraus. Benutzt sie den Zuteilungsdivisor 502, scheitern die Grünen-Stimmen an der Sperrhürde und das Ergebnis lautet 23 : 14 : 4 : 2 : 1 : 0 : 0. Das gesetzliche Sitzzuteilungsergebnis ist also nicht eindeutig bestimmt, sondern hängt davon ab, mit welchem Divisor die Wahlleitung rechnet.²²

¹⁸ Friedrich Pukelsheim / Sebastian Maier, Parlamentsvergrößerung als Problemlösung für Überhangmandate, Pattsituationen und Mehrheitsklauseln, ZParl 39 (2008) 312–322.

¹⁹ Landtag von Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 14/79 vom 19. Dezember 2007, S. 9311B.

²⁰ Die Wählergruppe 1 erhielt 2004 nur 1017 Stimmen. Aber 100 Stimmen mehr für sie steigern den Lehrwert des Beispiels, denn die Hare-Quote (501.5) übertrifft dann die Grünen-Stimmen (501).

²¹ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $10829/22.5=481.2$, die erste unbenutzte $6394/13.5=473.7$; in diesem Bereich ist 480 ein schöner Wert.

²² Auch in der Stadt Brakel (Verwaltungsbezirks-Nr. 762 016) und der Stadt Herford (Verwaltungsbezirks-Nr. 758 012) hängen die Zuteilungsergebnisse von der Auswahl des Divisors ab.

Wohl um solche Zweideutigkeiten zu umgehen, schreibt das Gesetz drei Sätze später etwas ganz anderes vor: ⁷*Zur Ermittlung des Zuteilungsdivisors ist die Gesamtstimmenzahl durch die Ausgangszahl zu teilen.* Der Quotient aus Gesamtstimmen und Sitzzahl, *Hare-Quote* genannt, beträgt hier $22066/44 = 501.5$. Also bekommen die Grünen (501) und die ÖDP (463) keinen Sitz und scheiden aus. Für die fünf verbleibenden Listen liefert die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) mit Divisor²³ 470 das Endergebnis 23 : 14 : 4 : 2 : 1. Die 501 Grünen-Wähler bleiben verduzt zurück. Sie übertreffen den Zuteilungsdivisor (470) und auch die neue Hare-Quote ($21102/44 = 479.6$), sind aber trotzdem aus dem Rat ausgesperrt. Wer soll das verstehen?²⁴

Beispiel 5. Als Beispiel für die widersprüchliche Ausgleichsmandateregelung betrachten wir die Stadt Brühl (Verwaltungsbezirks-Nr. 362 012). Die Stimmen 9126 : 5005 : 2225 : 2161 : 908 bekommen bei 44 Ratssitzen mittels Divisors²⁵ 440 dann 21 : 11 : 5 : 5 : 2 Sitze. Da die 21 CDU-Sitze die 22 CDU-Direktmandate nicht tragen, wird der Rat vergrößert. Paragraph 33, Absatz 4 besagt: ¹*Haben Parteien und Wählergruppen mehr Sitze in den Wahlbezirken errungen, als ihnen nach Absatz 2 zustehen, wird die Ausgangszahl um so viele Sitze erhöht, wie notwendig sind, um auch unter Berücksichtigung der erzielten Mehrsitze eine Sitzverteilung nach dem Verhältnis der Stimmenzahlen zu erreichen.* Gemäß dieser Vorschrift wird der Rat auf 46 Sitze vergrößert, denn mit Divisor²⁶ 420 kommt die Sitzzuteilung 22 : 12 : 5 : 5 : 2 heraus. Obwohl Satz 1 eine einfache, zielführende und widerspruchsfreie Vorschrift abgibt, macht das Gesetz weiter und stellt sich selbst ein Bein. In den Sätzen 2–4 folgen Vorschriften, die zu einer Ratsgröße von 48 Sitzen führen, also zwei mehr als in Satz 1 normiert. Die Ausgleichsmandateregelung entartet zu einem Überausgleich. Ein Überausgleich wäre 2004 in vierundzwanzig Kommunen aufgetreten.²⁷

Beispiel 6. Auch ein Unterausgleich ist möglich, wie die Stadt Greven (Verwaltungsbezirks-Nr. 566 012) zeigt. Die 40 Ratssitze verteilen sich auf die Stimmen 5805 : 3183 : 1677 : 1416 : 1134 : 836 mittels Divisor²⁸ 340 im Verhältnis 17 : 9 : 5 : 4 : 3 : 2. Die 17 CDU-Sitze reichen nicht für ihre 20 Direktmandate. Die Vorschriften der Sätze 2–4 führen nun zu einer Ratsvergrößerung auf 48 Sitze, wovon 19 an die CDU gehen. Dies reicht immer noch nicht, weshalb der Gesetzgeber weiter herumdoktert: ⁵*Erhalten Parteien oder Wählergruppen bei der Berechnung mit der erhöhten Ausgangszahl nicht eine Sitzzahl, die der Zahl ihrer erfolgreichen Wahlbezirksbewerber entspricht, wird die erhöhte Ausgangszahl auf die nächste gerade Zahl erhöht, bei der die Zahl ihrer im Verhältnisausgleich errechneten Sitze*

²³ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $6394/13.5=473.6$, die erste unbenutzte $2090/4.5=464.5$; in diesem Bereich ist 470 ein schöner Wert.

²⁴ Satz 7 führt mit der Hare-Quote ein Element der ausrangierten Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer) ein und ist hier total fehl am Platz.

²⁵ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $9126/20.5=445.1$, die erste unbenutzte $5005/11.5=435.3$; in diesem Bereich ist 440 ein schöner Wert.

²⁶ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $9126/21.5=424.4$, die erste unbenutzte $9126/22.5=405.6$; in diesem Bereich ist 420 ein schöner Wert.

²⁷ Krefeld (Verwaltungsbezirks-Nr. 114), Ratingen (158 028), Velbert (158 032), Korschenbroich (162 020), Tönisvorst (166 028), Viersen (166 032), Leverkusen (316), Brühl (362 012), Pulheim (362 036), Bad Münstereifel (366 004), Bergisch Gladbach (378 004), Odenthal (378 020), Alfter (382 004), Hennef (382 020), Steinfurt (566 084), Warendorf (570 052), Herne (916), Schwelm (954 024), Witten (954 036), Märkischer Kreis (962), Hemer (962 016), Siegen (970 040), Soest (974 040), Holzwickede (978 016).

²⁸ Die letzte benutzte Höchstzahl ist $5805/16.5=351.8$, die erste unbenutzte $3183/9.5=335.1$; in diesem Bereich ist 340 ein schöner Wert.

erstmals der Zahl ihrer erfolgreichen Wahlbezirkswerber entspricht. So kommt schließlich und endlich die Ratsgröße 50 heraus und die CDU erhält 21 Verhältnismandate. Der kurze und klare Satz 1 (mit zusätzlicher Geradzahligkeitsforderung) gibt von Anfang an dasselbe Ergebnis. Die Sätze 2–5 sind überflüssig wie ein Kropf. Ein Unterausgleich wäre 2004 auch in Wuppertal aufgetreten.

Die Formulierung der Mehrheitsklausel in Absatz 5 des Paragraphen 33 ist noch an der ausrangierten Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer) orientiert und deshalb hier fehlplaziert. Das novellierte Bundeswahlgesetz leidet unter derselben Krankheit und es mag reichen, auf unsere dortige Diagnose und Therapie zu verweisen.²⁹

VI. Schlussbemerkungen

Im Rückblick können wir unsere Untersuchungen in drei Punkte zusammen fassen. Erstens bringt die neue Vollmandat-Sperrklausel den Gesetzgeber in Konflikt mit der Landesverfassung, weil sie in Einzelfällen stärker wirkt als die verfassungswidrige Fünf-Prozent-Sperrklausel.

Zweitens bietet sich als Alternative eine Zwei- oder Drei-Prozent-Sperrklausel an. Einerseits wird dadurch im Durchschnitt nahezu die gleiche Sperrwirkung erzielt wie mit der Vollmandat-Sperrklausel, andererseits werden operationale Verfahrenseigenschaften wie die natürliche Sperrklausel landesweit angeglichen.

Drittens ist in der Gesetzesnovellierung der Übergang von der alten Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer) zur neuen Divisor-methode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) noch nicht wirklich geglückt und sollte bei den allfälligen Gesetzesanpassungen nachgebessert werden.

²⁹ Friedrich Pukelsheim, Bundeswahlgesetz – Nächste Etappe, DVBl 123 (2008) 889–897 [896]. – Die Aufsätze mit (Ko)Autor F.P. sind auf der Internetseite www.uni-augsburg.de/pukelsheim/publikationen.html abrufbar. Das für unsere Rechnungen benutzte Computerprogramm BAZI steht unter der Internetadresse www.uni-augsburg.de/bazi zur allgemeinen Verfügung bereit, einschließlich der Kommunalwahldaten 2004.